

TATA RUANG SEBAGAI INSTRUMEN YURIDIS DALAM PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP

A. M. Yunus Wahid

ABSTRAK

Tata ruang (TR) sebagai instrument yuridis dalam penegakan hukum lingkungan, hanya merupakan salah satu dari sekian banyak instrument yang diamanatkan dalam PPr (peraturan perundang-undangan) seperti KLHS, baku mutu, Amdal dan sebagainya yang secara keseluruhan satu sama lain merupakan satu kesatuan sebaia suatu sistem, dengan pengertian bahwa setelah KLHS, TR merupakan instrument yang paling mendasar kedua, dan mendasari instrument-instrumen lainnya secara berjenjang.

Tulisan ini disajikan dengan menggunakan teknik analisis isi/substansi (*content analysis*) pada tataran pertama, yakni penjelajahan hukum (*legal exploration*) dari bahan kepustakaan dan documenter, dalam arti berupaya mengungkap dan memaparkan apa adanya. Tata ruang yang telah dibuat secara mendasar dan lengkap sampai pada zonasi, serta dilengkapi dengan tanda-tanda batas secara fisik, ia menjadi instrumen hukum yang nyata yang dapat dikenali oleh semua pihak yang berkepentingan, termasuk orang awam yang buta aksara. Tata ruang, dengan demikian, menjelma menjadi instrument hukum yang konkrit dan hidup dalam masyarakat.

Kata kunci: Tata ruang, Instrumen hukum, Penegakan hukum lingkungan.

I. PENDAHULUAN

Pengelolaan lingkungan hidup yang mulai mengemuka dan mendapat perhatian luas pada dekade 70 an, telah banyak membuahkan hasil, baik nasional, lokal maupun internasional. Hal ini ditandai dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan secara nasional, lokal, dan beberapa konvensi/deklarasi tentang lingkungan hidup. Bahkan bagi RI,

masalah lingkungan hidup ini telah ditempatkan secara eksplisit dalam UUD RI 1945 sebagai bagian dari HAM (Psl 28H).¹

Pada kurun waktu yang bersamaan, masalah dan tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan lingkungan hidup (PLH), juga cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya. Masalah muncul susul menyusul termasuk masalah pemanasan global yang kini menjadi perhatian dunia.² Bagi RI, semburan lumpur (gas) di Porong Sidoarjo Jatim, merupakan salah satu kejadian yang kurang bahkan tidak diprediksi sebelumnya. Setidaknya tidak ada antisipasi akan kejadian tersebut yang ternyata berdampak sangat besar bagi lingkungan hidup di sekitarnya. Sepintas, kejadian ini merupakan peristiwa alam, namun bila dilihat secara holistik (komprehensif integral), juga merupakan akibat kegiatan manusia. Demikian pula bencana banjir, kekeringan, tanah longsor, lahan kritis yang progresif dengan waktu, dan pemanasan global merupakan tantangan yang amat kompleks dalam penegakan hukum lingkungan.³

Pemanfaatan SDA dan SDB yang semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya kebutuhan hidup manusia menimbulkan risiko terhadap lingkungan hidup (LH) baik kuantitas maupun kualitasnya. Apabila tidak ada upaya yang tepat dan berdaya guna dalam meminimalisasi risiko tersebut,

¹ Pasal 28H ayat (1) menegaskan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Seperti diketahui, bahwa Pasal 28, Pasal 28A – Pasal 28J UUD RI 1945, Bab XA secara khusus mengatur (menegaskan) tentang Hak Asasi Manusia.

² Yunus Wahid, A.M, 2010, *Paradigma dan Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Orasi Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Tanggal 2 Agustus 2010, Hasanuddin University Press Makassar, hal.3.

³ Lihat Ibid, hal. 3.

pada akhirnya akan mengancam kesejahteraan bahkan kehidupan manusia itu sendiri. Tidak ada kesangsian, bahwa apabila proses ini berlangsung terus maka kehidupan di bumi ini akan terancam. Tanda-tanda ancaman telah dapat dilihat sejak lama: ledakan kependudukan, integrasi yang tidak memadai antara antara teknologi yang amat kuat dengan keperluan lingkungan hidup, kerusakan lahan budi daya, pembangunan yang tidak berencana di kawasan perkotaan, menghilangnya ruang terbuka dan bahaya kepunahan yang terus bertambah mengenai banyak bentuk kehidupan satwa dan tumbuhan mengancam fungsi lingkungan hidup(LH).⁴

Salah satu sarana yang dipandang bermanfaat dalam rangka *mitigasi* (mengurangi risiko) pemanfaatan SDA dan SDB adalah Rencana Tata Ruang (sebagai wujud penataan ruang) yang menentukan peruntukan, cara, dan pengendalian pemanfaatan SD tersebut. Guna keperluan praktis, Rencana Tata Ruang dengan berbagai bentuk dan tingkatannya, pada bagian tertentu akan disebut semuanya itu dengan “Tata Ruang”, dan kegiatan dalam rangka itu akan disebut dengan “Penataan Ruang”.

II. KONSEP DAN PEMIKIRAN DASAR

Ruang sebagai *wadah*, yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *space* (Inggris), *raum* (Jerman) dan *spatium* (Latin) mula-mula diartikan sebagai bidang datar (planum-plenologi) yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi 3 (tiga) dan berarti tempat tinggal (*dwelling*

⁴ Hardjasoemantri, Koesnadi, 1999, Hukum Tata Lingkungan, Ed. Ketujuh, Cet. 14, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal.9.

house) yang harus ditata, sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia (H.M.Wiriadihardja).⁵

Ruang sebagai “*pengertian*” (*conseptio*) terdiri dari unsur-unsur bumi, air, dan udara, mempunyai tiga dimensi. *Space is a distance extending without limit in all directions; that which is thought of as boundless, continous expanse extending in all directions or in three dimentions, within which all material things are contained* (Webster,s New World Dictionary). Tata ruang, dengan penekanan pada “tata”, adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.⁶

Dengan penekanan tersebut diharapkan dapat mengembangkan fungsi Negara yang diamanatkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang mencakup : 1) Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan ruang (dalam arti tiga dimensi: bumi, air dan udara) dan kekayaan yang terkandung di dalamnya; 2) Mengatur dan menentukan hubungan antara orang-orang dengan ruang; dan 3) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai ruang.⁷

⁵ Lihat Aca Sugandhy, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, makalah pada Konperensi PSL VII Januari 1987 di Sulawesi Selatan, hal.3.

⁶ Ibid.

⁷ Bandingkan Aca sugandi, *ibid.*

Tata ruang, dengan penekanan pada “ruang” adalah wadah dalam tiga dimensi (trimatra): bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan udara secara terpadu, sehingga peruntukan, pemanfaatan, dan pengelolaannya mencapai taraf yang optimal bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.⁸ Tentu saja dengan pengertian, bahwa TR tersebut telah dibuat sedemikian rupa sehingga mampu mengakomodasi berbagai kepentingan yang terkait dengan pemanfaatan ruang pada wilayah tersebut, baik untuk kepentingan jangka pendek maupun untuk kepentingan jangka panjang.

Perencanaan TRW adalah suatu upaya yang mencoba merumuskan usaha pemanfaatan ruang/lahan secara optimal dan penataan ruang/lahan secara efisien bagi kegiatan usaha manusia di wilayahnya yang berupa pembangunan sektoral, daerah, swasta/masyarakat yang ingin dan dapat dicapai dalam kurun waktu tertentu. Tanpa adanya pengaturan ruang/lahan secara berencana mengikuti kaidah-kaidah perencanaan TRW sebagai suatu sistem mengakibatkan upaya pembangunan tidak efisien dan tidak efektif, serta dapat semakin memperlebar jurang perbedaan antara wilayah maju dengan wilayah tertinggal. Tegasnya, tanpa perencanaan TRW yang baik mengakibatkan keruagian ekonomi dan sosial. Keterpaduan sebagai suatu idea kelihatannya mudah tetapi masih sulit dilaksanakan. Keterpaduan hanya dapat dilakukan bila usaha-usaha pembangunan benar-benar dilakukan secara berkaitan, tunjang menunjang, dan mempertimbangkan aspek lokasi dan

⁸ Ibid, hal.4.

kawasan/wilayah secara kebersamaan dalam satu kesatuan system.⁹ Artinya, keterpaduan dapat diwujudkan kalau didukung oleh RTR yang memadai pada semua tingkatan, karena semua kegiatan yang dilakukan berlangsung pada ruang tertentu. Kerugian ekonomi dan sosial ini dapat berupa tidak produktifnya pemanfaatan ruang sebagai wadah akibat terjadi konflik kepentingan dalam pemanfaatan tersebut. Oleh karena itu peruntukannya perlu dipertegas melalui PR yang akomodatif dan responsive.

Tujuan Penataan Ruang (PR) – Tata Ruang (TR) pada intinya (Pasal 3 UUPR) adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Kriteria capaian tujuan tersebut adalah kondisi yang ditandai dengan terwujudnya: (1) keharmonisan antara LH alam dengan LH buatan, perlindungan fungsi ruang, dan (2) pencegahan dampak (negatif) terhadap LH akibat pemanfaatan ruang, serta (3) adanya keterpaduan dalam penggunaan SDA dan SDB dengan memperhatikan SDM (kuantitas dan kualitasnya). Kondisi tersebut mengandung makna (Penj.Psl.3) adanya kondisi masyarakat yang dapat menjalankan aktivitas kehidupannya yang aman (terlindungi) dari berbagai ancaman, dan dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana tenang dan damai. Dengan demikian, proses produksi dan distribusi dapat berjalan secara efisien sehingga memberi nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan yang sekaligus meningkatkan daya saing masyarakat secara berkelanjutan dalam suasana fungsi LH (fisik dan

⁹ Ibid, hal. 5-7 & 9. Perhatikan pula Pasal 2 & Pasal 3 UUPR (UU No.26 Th. 2007) yang antara lain menegaskan bahwa “penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas keterpaduan”; penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, dan produktif.

sosbud) yang lestari. Dalam PP No. 26 Th. 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (untuk selanjutnya akan disebut “PPTR”) ditegaskan tujuan PRWN yang antara lain untuk mewujudkan keharmonisan antara LH alam dengan LH buatan; pencegahan dampak terhadap LH akibat pemanfaatan ruang; dan pemanfaatan SDA secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat (Pasal 2 : butir b, e dan f).

Perencanaan dalam arti yang luas adalah “suatu proses yang berkelanjutan dalam merumuskan dan melaksanakan satu matrix multi dimensi dan keputusan-keputusan yang saling berhubungan, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan dalam satu jangka dan urutan waktu yang ditentukan dengan cara-cara yang optimal”.¹⁰ Proses tersebut memasukkan dimensi “waktu” dan dimensi “ruang” serta “manusia” dalam arti kapan dan di mana serta siapa yang melaksanakan kegiatan itu, dengan mempertimbangkan kondisi wilayah agar SDA dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Memanfaatkan di sini berarti juga sekaligus menjaga kelestarian (fungsinya), agar dapat diambil manfaatnya untuk selama-lamanya. Tanpa perencanaan yang memadai dan komprehensif tersebut, pemanfaatan SDA dapat menimbulkan kerusakan, yang tidak terbatas pada kerusakan-kerusakan wilayah secara fisik, tetapi juga bias menjalar ke kerusakan nilai kemasyarakatan, termasuk nilai-nilai sosial lainnya.¹¹ Di sinilah pentingnya peran “ilmu wilayah” (yang mulai berkembang tahun 50-an) “sebagai suatu ilmu

¹⁰ Sutami, 1977, *Ilmu Wilayah: Implementasi dan Penerapannya dalam Pembangunan di Indonesia*, Musyawarah KAGAMA III, di Surabaya Tgl. 6-8 Januari 1977, hal. 2.

¹¹ Ibid, hal. 3-4.

yang mempelajari tentang suatu wilayah sebagai suatu system terutama dan khususnya yang menyangkut hubungan interaksi dan interdependensi antara sub sistem utama *ecosystem* dengan sub sistem utama *social system*, serta kaitannya dengan wilayah-wilayah lainnya dalam membentuk suatu *kesatuan wilayah* guna pengembangan termasuk penjagaan kelestarian dari pada wilayah tersebut”.¹²

Tata Ruang/PR pada intinya merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. “Pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang memasukkan pertimbangan lingkungan (hidup) dalam kebijaksanaan pembangunan sehingga pembangunan itu tidak saja untuk memecahkan masalah peningkatan kesejahteraan masa sekarang tetapi juga peningkatan kesejahteraan jangka panjang”. Adapun “konsep pembangunan berkelanjutan mengakomodasikan tujuan pertumbuhan ekonomi, tujuan pengentasan kemiskinan, dan tujuan pengelolaan sumber alam dan lingkungan dalam rangka pemenuhan kebutuhan jangka panjang dan tujuan-tujuan tersebut konsisten satu sama lainnya”. “Secara operasional, batasan pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan, di mana manfaat yang diperoleh, melebihi biaya yang dikeluarkan dalam jangka panjang, dengan pertimbangan utama diberikan kepada kelompok sasaran yaitu, mereka yang berpenghasilan rendah.”¹³

¹² Ibid, hal 5.

¹³ Thamrin Nurdin, 1989, Pertimbangan-pertimbangan dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan, Makalah pada Temu Ilmiah Peranan Pendidikan dan Profesi Perencanaan Tata Ruang Wilayah dan Kota dalam Pembangunan Berkelanjutan, ITB, 23-24 Oktober 1989, hal. 1-2.

Dalam hubungan tersebut, dapat dipahami betapa pentingnya peranan Perencanaan TR wilayah dan kota dalam konsep pembangunan berkelanjutan sebagai kebijaksanaan pembangunan dalam alokasi sumber alam dan pengelolaan lingkungan (hidup) untuk menopan pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan yang bersifat jangka panjang. “Peranan perencanaan TR wilayah dan kota dalam pengelolaan sumber alam dan lingkungan (hidup) untuk memenuhi kebutuhan antar sektor, dan antar waktu adalah menentukan karena sumber alam dan ekosistem tersebar dalam ruang yang pada gilirannya meningkatkan pertumbuhan, mengurangi ketimpangan pembagian pendapatan sekarang dan waktu yang akan datang”.¹⁴

Pertumbuhan dan pemerataan tidak harus dipertentangkan, Keduanya dapat terjadi secara seiring. Hal ini terjadi apabila, dan hanya apabila, ada kebijaksanaan yang secara konsisten mengarahkan proses dan hasil-hasil pertumbuhan tersebut ke arah peningkatan kesejahteraan orang banyak. Dalam kaitan ini, yang harus ditempuh secara konsisten ialah pembangunan berkelanjutan, yakni pembangunan yang di dalamnya pengelolaan SDA dan LH diarahkan agar segala usaha pendayagunaannya tetap memperhatikan keseimbangan kelestarian fungsi dan kemampuannya sehingga memberi manfaat yang sebesar-besarnya secara lintas generasi.¹⁵ Untuk itu, harus dapat direncanakan Tata Ruang sebaik-baiknya dan ini memerlukan pemikiran yang serius guna mewujudkan penyeimbangan dan keserasian pertumbuhan

¹⁴ Ibid, hal. 5.

¹⁵ Saleh Afiff, 1989, *Pembangunan Nasional dan Peran Profesi Perencanaan Wilayah dan Kota*, Ceramah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, ITB Bandung, 23 Oktober 1989, hal. 5 & 7.

antar wilayah/kota/desa dan antar sektor-sektor tertentu pada suatu wilayah tertentu. Dengan PR/TR yang baik, benturan (kepentingan) dan ketimpangan yang terjadi karena pembangunan dapat dihindari atau diatasi, sehingga perimbangan dan keserasian dapat tercapai. Salah satu strategi yang harus dikembangkan ialah penanganan kawasan- kawasan yang perlu dilindungi guna menjamin kelestarian SDA dan LH serta pola penanganan kawasan yang dapat dibudidayakan.¹⁶

Konsep dan pemikiran dasar tersebut member petunjuk bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai instrumen yuridis dalam penegakan hukum lingkungan serta perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya, merupakan instrument yang amat penting yang menyangkut semua rencana pemanfaatan ruang, baik sebagai sumber daya maupun sebagai wadah kegiatan. Ini menjadi semakin penting oleh karena semua kegiatan pemanfaatan SDA dan SDB (sumber daya buatan) dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup manusia termasuk mengeliminasi atau mengurangi gangguan yang terkait, semuanya berlangsung pada ruang tertentu. RTRW inilah yang menentukan untuk apa, bagaimana, SDA dan SDB itu dimanfaatkan agar semua kepentingan terkait dapat terakomodasi. Singkatnya, RTRW merupakan alat dalam upaya mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan sebagai tujuan inti dari semua kegiatan PPLH.

III. PENGATURAN DALAM PERUNDANG-UNDANGAN

¹⁶ Ibid, hal. 12-14.

Tujuan Penataan Ruang (PR) – Tata Ruang (TR) pada intinya (Pasal 3 UUPR) adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Kriteria capaian tujuan tersebut adalah kondisi yang ditandai dengan terwujudnya: (1) keharmonisan antara LH alam dengan LH buatan, perlindungan fungsi ruang, dan (2) pencegahan dampak (negatif) terhadap LH akibat pemanfaatan ruang, serta (3) adanya keterpaduan dalam penggunaan SDA dan SDB dengan memperhatikan SDM (kualitas dan kuantitasnya). Kondisi tersebut mengandung makna (Penj.Psl.3) adanya kondisi masyarakat yang dapat menjalankan aktivitas kehidupannya yang aman (terlindungi) dari berbagai ancaman, dan dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana tenang dan damai. Dengan demikian, proses produksi dan distribusi dapat berjalan secara efisien sehingga memberi nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan yang sekaligus meningkatkan daya saing masyarakat secara berkelanjutan dalam suasana fungsi LH (fisik dan sosbud) yang lestari. Dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (untuk selanjutnya akan disebut “Peraturan Pemerintah tentang Tata Ruang”, disingkat “PPTR”) ditegaskan, bahwa tujuan Penataan Ruang Wilayah Nasional (RWN) yang antara lain untuk mewujudkan keharmonisan antara LH alam dengan LH buatan; pencegahan dampak terhadap LH akibat pemanfaatan ruang; dan pemanfaatan SDA secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat (Psl 2 : butir b, e dan f).

Dalam penataan Ruang (PR), Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) didasarkan atas wilayah administratif dengan muatan substansi rencana *struktur* dan *pola* ruang. Adapun Rencana Rinci Tata Ruang (RRTR) disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan/kegiatan kawasan dengan muatan substansi dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan. RRTR ini merupakan operasionalisasi RUTR dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi ini merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya sehingga pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan sesuai dengan RUTR dan RRTR. Pengendalian pemanfaatan ruang ini juga dilakukan melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif, dissisentif dan penerapan sanksi. Perizinan ini dimaksudkan sebagai upaya penertiban agar pemanfaatan ruang sesuai dengan RTR (PU UUPR:6&7). Hal ini ditegaskan (Psl. 35 UUPR) bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, dan pengenaan sanksi. Pengenaan sanksi tersebut, merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTR dan peraturan zonasi (Pasal 39 UUPR). Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 27 PPTR ditegaskan bahwa peraturan zonasi adalah ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam RRTR.

Mengingat pentingnya makna perizinan tersebut, maka pengenaan sanksi tidak hanya dikenakan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai

dengan ketentuan perizinan, tetapi juga bagi pejabat pemerintah yang berwenang yang memberikan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTR.¹⁷ Hal ini sejalan dengan penegasan Pasal 37 ayat (7) UUPR bahwa setiap pejabat yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan RTR. Atas dasar ketentuan ini, maka (Psl 73 ayat (1) dan (2) UUPR) setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan RTR, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak lima ratus juta rupiah. Selain sanksi pidana tersebut, pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa penghentian tidak dengan hormat dari jabatannya.

Sejalan dengan maksud tersebut, ditegaskan (Psl 61 UUPR) bahwa dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib: (a) menaati RTR yang telah ditetapkan; (b) memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; (c) mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan (d) memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan PPr dinyatakan sebagai milik umum. Pelanggaran ketentuan ini dikenai sanksi administratif (Pasal 62 dan 63 UUPR) dan sanksi pidana (Pasal 71 dan 72 UUPR). Sanksi administratif (Psl.63 UUPR) dimaksud dapat berupa: (a) peringatan tertulis; (b) penghentian sementara kegiatan; (c) penghentian sementara pelayanan umum, seperti pemutusan sambungan listrik, saluran air bersih, saluran limbah, dll yang menunjang kegiatan pemanfaatan ruang; (d) penutupan lokasi; (e) pencabutan

¹⁷ Yunus Wahid, A M, *opcit*, hal. 13.

izin; (f) pembatalan izin; (g) pembongkaran bangunan; (h) pemulihan fungsi ruang; dan/atau (i) denda administratif.

Guna menjamin arah dan tercapainya tujuan PR tersebut, UUPR (Psl.2) mengamanatkan agar penyelenggaraan PR dalam NKRI menganut asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keberlanjutan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas. Sejalan dengan asas tersebut, PR diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan (Psl.4 jo Psl 5 UUPR). PR berdasarkan fungsi utama kawasan, mempertegas peruntukan atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Sementara yang berdasarkan system, menghasilkan system wilayah dan sistem internal perkotaan.

Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, kabupaten/kota (Psl. 35, 58 & 63 UUPR) dilaksanakan sesuai dengan: (a) standar pelayanan minimal bidang PR; (b) standar kualitas LH; dan (c) daya dukung dan daya tampung LH. Standar pelayanan minimal tersebut (Psl. 58 UUPR) mencakup standar pelayanan minimal bidang penataan ruang provinsi dan kabupaten/kota, yang selanjutnya diatur oleh Menteri. Standar pelayanan minimal ini ditetapkan sebagai alat pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin masyarakat memperoleh “jenis dan mutu” pelayanan dasar secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, termasuk dalam PR. Jenis pelayanan dalam perencanaan TRW provinsi/kabupaten/kota antara lain

pelibatan masyarakat dalam perencanaan tersebut. Adapun mutu pelayanan dinyatakan dalam frekuensi pelibatan masyarakat (penj Psl 58).

Standar kualitas LH dimaksud antara lain adalah *baku mutu* lingkungan dan ketentuan pemanfaatan ruang berkaitan dengan ambang batas pencemaran udara, air, dan tingkat kebisingan. Untuk itu, dalam pemanfaatan ruang, biaya yang dibutuhkan untuk menanggulangi dampak negatif kegiatan seperti penambangan SDA tertentu, dimasukkan sebagai biaya integral dengan kegiatan yang bersangkutan. Penerapan kualitas lingkungan hidup ini disesuaikan dengan jenis pemanfaatan ruang, seperti *standar kualitas lingkungan* pada kawasan perumahan akan berbeda dengan standar LH pada kawasan industri (Penj Psl 34). Adapun daya dukung LH adalah kemampuan LH untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lain. Sementara daya tampung LH adalah kemampuan LH untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya (UUPLH, Psl 1:6&8).

Penerapan standar, daya dukung dan daya tampung LH tersebut, maka PR sebagai suatu system perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai satu kesatuan yang utuh, diharapkan: (1) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup (PLH) yang berkelanjutan; (2) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (3) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang (lih. Penj Umum UUPR).

Tata ruang yang mencakup RUTR dan RRTR, pada tingkat tertentu merupakan *instrument hukum* yang dapat dikenali oleh berbagai pihak, termasuk orang awam sekalipun, sehingga mudah dikontrol atau dipatuhi atau tidaknya. RRTR yang dapat memuat hingga blok dan subblok peruntukan ruang, mencakup Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) menjadi dasar bagi peraturan zonasi (Pasal 14 UUPR) sebagai wujud operasionalisasi RUTR dan menjadi dasar pengendalian pemanfaatan ruang agar tetap sesuai dengan peruntukan dan syarat pemanfaatannya.

Keutamaan TR sebagai instrument yuridis PLH terletak pada sifatnya yang lebih konkrit, yang tidak hanya dapat dibaca pada lembaran kertas tetapi dapat dilihat secara langsung di lapangan. Dengan demikian, TR mudah dikenali dan dipahami oleh orang awam sekalipun, yakni dikembangkannya struktur ruang dan pola ruang. Hal ini berbeda dengan AMDAL misalnya yang cenderung sangat bersifat teknis ilmiah. Struktur ruang merupakan susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai penopang kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang memiliki hubungan fungsional secara hirarkis yang mencakup sistem wilayah dan sistem internal perkotaan yang dikaitkan dengan jangkauan pelanan (Psl. 1:3, 18-19 Jo Psl 5&5 UUPR). Adapun pola ruang (Psl.1:4 jo Penj.Umum) adalah distribusi ruang dalam seluruh wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung, dan peruntukan ruang untuk budi daya. Dengan demikian, TR diharapkan dapat mengharmoniskan LH alam dan LH buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan SDA & SDB, memberi perlindungan

terhadap fungsi ruang, dan mencegah dampak negatif terhadap LH akibat pemanfaatan ruang.

Apabila RRTR berhasil disusun dengan mempertimbangan semua aspek dan kepentingan terkait, diharapkan bahwa semua pemanfaatan ruang sesuai dengan RUTR, baik nasional, provinsi maupun kabupaten/kota (berdasarkan wilayah administratif). Mengingat seluruh wilayah nasional terbagi habis dalam wilayah kabupaten/kota, maka kunci berhasilnya harmonisasi dan pengendalian pemanfaatan sebagai upaya pelestarian fungsi SDA/SDB dan LH, ada pada RRTR Kabupaten/Kota dengan peraturan zonasinya yang tegas dan menyeluruh. Dengan melengkapi/menempatakan tanda-tanda batas fisik pada setiap zona pemanfaatan ruang, maka RTR (RUTR/RRTR/RDTR) menjelma menjadi instrument hukum yang nyata yang dapat dengan mudah dikenal dan dipatuhi oleh setiap orang/pihak yang berkepentingan atas pemanfaatan ruang tersebut. Ia menjadi hukum yang hidup dalam kehidupan masyarakat. Sebaliknya, apabila hanya ditetapkan dalam PPr (PP/Perda) dengan peta-peta tentang blok/zona peruntukan saja, maka ia hanya akan menjadi hukum secara formal belaka, yang mungkin tidak membawa arti apa-apa bagi upaya harmonisasi dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹⁸

Guna menjamin terwujudnya tujuan TR, diperlukan adanya peran serta masyarakat dalam PR. Dalam Psl.65 UUPR dirtegaskan (1) Penyelenggaraan

¹⁸ Dimaksudkan bahwa untuk tercapainya tujuan TR secara optimal, maka dalam PR (penataan Ruang) tidak cukup hanya mengatur secara umum saja dalam RUTRW (rencana umum tata ruang wilayah) tetapi harus dilanjutkan dengan RRTRW (rencana rinci tata ruang wilayah) dan RDTRW/RTTRW (rencana detail tata ruang wilayah/rencana teknis tata ruang wilayah) yang mewujudkan “zonasi” pemanfaatan ruang secara konkrit dan mudah dikenali oleh semua pihak yang berkepentingan.

PR dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. (2) Peran masyarakat tersebut antara lain melalui: (a) partisipasi dalam penyusunan RTR; (b) partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan (c) partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Peran serta masyarakat sebagai pelaksana pemanfaatan ruang baik oleh perorangan maupun oleh korporasi antara lain mencakup kegiatan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan RTR. Untuk itu, UUPR memuat ketentuan pokok tentang hak, kewajiban dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PR untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan PR (Penj Umum:9).

Peran serta masyarakat dalam PR merupakan faktor yang sangat penting, karena pada akhirnya hasil dari PR itu adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai dengan PR yaitu terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan hidup, terlaksananya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya, serta tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Peran serta masyarakat ini sangat diperlukan untuk memperbaiki mutu perencanaan, membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan RTR yang telah ditetapkan, dan menaati keputusan-keputusan dalam rangka penertiban pemanfaatan ruang. Peran serta masyarakat ini juga merupakan perwujudan hak dan kewajiban masyarakat dalam PR (PU. PP 69/1996).

Peran serta masyarakat dimaksud adalah “berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, untuk

berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang” (Psl.1:11 pp 69/96). Masyarakat dimaksud seperti masyarakat adat, masyarakat ulama, masyarakat intelektual/akademisi, profesi tertentu, dsb (PU PP 69/96).

Mengingat pentingnya peran serta masyarakat dalam PR tersebut, maka disyaratkan (diberi tempat) agar mencakup semua rangkaian proses PR, yakni mulai dari proses “perencanaan” TR, dalam pemanfaatan ruang wilayah, pemanfaatan ruang kawasan tertentu/kawasan strategis, sampai pada “pengendalian” pemanfaatan ruang pada tingkat nasional, provinsi, dan tingkat kabupaten/kota (Psl 8-11 PP69/96). Adapun bentuk/isi peran serta masyarakat dalam (Psl.8 PP 69/96) dalam proses *perencanaan* TR wilayah nasional (yang mencakup provinsi dan kabupaten/kota Psl 12-20) termasuk kawasan tertentu dapat berbentuk: (a) pemberian masukan dalam penentuan arah pengembangan wilayah; (b) pengidentifikasian berbagai potensi dan masalah pembangunan, termasuk bantuan untuk memperjelas hak atas ruang wilayah; (c) pemberian masukan dalam perumusan RTR wilayah; (d) pemberian informasi, saran, pertimbangan/pendapat dalam menyusun strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang; (e) pengajuan keberatan terhadap rancangan RTR wilayah (a-e termasuk kawasan tertentu); (f) kerja sama dalam penelitian dan pengembangan; dan (g) bantuan tenaga ahli. Bantuan tenaga ahli dari masyarakat ini dapat diberikan kepada para perencana ataupun badan-badan perencanaan. Penyampaian hal-hal tersebut

dapat dilakukan secara lisan dan tertulis, dan terbuka untuk seluruh lapisan masyarakat, individu, kelompok atau badan hukum.¹⁹

PP No. 26 Th. 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. (PPTR) ini merupakan realisasi amanat Pasal 20 ayat (6) UUPR, yang mengharuskan agar RTRWN ditetapkan dengan peraturan pemerintah, yang sekaligus merupakan kebijaksanaan nasional bagi pemanfaatan ruang secara nasional. Dengan demikian, RTRWN menjadi pedoman untuk penataan ruang (PR) wilayah provinsi dan kabupaten/kota (Psl. 3:g).

Kebijaksanaan dan strategi pengembangan *pola ruang* mencakup pengembangan kawasan lindung, kawasan budi daya, dan kawasan strategis nasional (Psl 6 PPTR). Pengembangan kawasan lindung tersebut mencakup: (1) pemeliharaan dan perwujudan kelestarian fungsi LH; dan (2) pencegahan dampak negatif kegiatan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan LH (Psl.7 Jo Psl 99-101). Adapun kawasan lindung nasional mencakup kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sungai, danau/waduk, dan ruang terbuka hijau kota. Termasuk juga kawasan suaka alam dan suaka marga satwa, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, hutan raya, kawasan cagar budaya, kawasan rawan bencana, dsb.

Tata ruang yang dikemukakan tersebut adalah tata ruang yang terwujud sebagai hasil dari proses penataan ruang, yakni Tata Ruang organisasi yang direncanakan yang tentunya juga ideal menurut cara pandang bagi pembuatnya. Di sisi lain, kenyataan menunjukkan adanya fenomena Tata

¹⁹ Yunus wahid AM, Opcit. hal. 14.

Ruang yang berbeda dari bentuk ideal yang direncanakan itu, yakni Tata Ruang yang *tidak direncanakan* tetapi tumbuh dan berkembang secara alami dalam dinamika kehidupan masyarakat setempat. Tata Ruang ini secara formal sebenarnya tidak dikehendaki, bahkan mungkin tidak disadari oleh banyak pihak, namun secara nyata ia tumbuh, berkembang dan berlangsung mengikuti dinamika kehidupan masyarakat. Adanya pasar yang tumbuh secara alami, terminal-terminal bayangan, bahkan permukiman liar dan atau kumuh merupakan sebagian kecil dari bukti adanya TR yang tidak direncanakan. Dengan demikian, secara fenomenal, TR yang terwujud terbagi dua, yakni TR bentukan alam dan TR bentukan manusia. TR bentukan manusia ini terbagi dua pula yakni TR yang direncanakan sebagaimana tertuang dalam PPr (peraturan perundang-undangan Pusat/Daerah) dan TR yang tidak direncanakan.

Mengeliminasi TR yang tidak direncanakan tersebut secara tuntas mungkin masih merupakan utopi, setidaknya untuk jangka waktu dua atau tiga dasawarsa ke depan. Langkah yang dapat ditempuh dewasa ini ialah berupaya mengurangi pertumbuhan pemanfaatan ruang yang menyimpang dari RTR wilayah, yang berarti pula mengurangi TR yang tidak terencana secara bertahap. Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah “penataan ruang tanpa penggusuran”. Atau kalau penggusuran terpaksa ditempuh seperti pembangunan atau pengembangan jaringan transportasi melalui pelebaran jalan raya, dalam waktu yang sama, diupayakan agar mereka yang tergusur itu disediakan tempat yang pasti di mana mereka akan pindah/dipindahkan. Ganti kerugian yang (meskipun dipandang) layak saja tidaklah cukup. Tetapi harus

betul-betul ada jaminan bahwa mereka yang tergusur bukan berada pada posisi korban penataan ruang, melainkan menjadi yang justru menikmati pertambahan nilai akibat PR tersebut, meskipun pada lokasi atau daerah yang berbeda.

Berkaitan dengan upaya tersebut, maka setiap daerah, provinsi, kabupaten/kota sudah waktunya memiliki semacam “Bank Tanah” guna memenuhi kebutuhan lahan sewaktu-waktu diperlukan. Bukan baru mencari dan mengusahakan pembebasan lahan pada saat kelompok masyarakat tertentu akan dimukimkan atau diupayakan mata pencaharian pengganti yang lokasinya semula dialihkan untuk kepentingan lain.²⁰

IV. PENUTUP

Pentingnya TR – RTRW dalam penegakan hukum lingkungan dan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada umumnya, terutama terletak pada penentuan peruntukan penggunaan ruang yang bermakna juga pemanfaatan sumber-sumber daya yang ada di dalamnya. Dengan peruntukan yang jelas ini, maka semua kepentingan yang terkait dengan pemanfaatannya dapat diakomodasi sehingga tercapai harmonisasi dalam pemanfaatan ruang yang pada gilirannya mewujudkan nilai tambah berupa pemanfaatan yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Eksistensi RTRW atau singkatnya TR (tata ruang) sebagai instrument yuridis dalam penegakan hukum lingkungan menjadi semakin penting, oleh karena selain menentukan peruntukan syarat pemanfaatan sumber daya, TR

²⁰ Ibid, 15.

ini juga harus menjadi dasar bagi penetapan *baku mutu* dan *kriteria baku kerusakan* lingkungan hidup, Amdal, dan instrument-instrumen yuridis lainnya secara berjenjang. Instrumen-instrumen inilah yang menjadi tolok ukur penegakan hukum lingkungan, baik penegakan yang bersifat preventif maupun penegakan yang bersifat represif. Artinya, untuk dapat menegakkan hukum lingkungan secara konsisten, instrument-instrumen tersebut harus diadakan secara hirarki dan konsisten terlebih dahulu.²¹

Instrumen-instrumen tersebut hanya dapat dibuat secara konsisten dan baik, bilamana dimulai dari yang paling mendasar yang selanjutnya mendasari instrument berikutnya secara berjenjang sesuai dengan amant peraturan perundang-undangan (PPr) yang menjadi dasarnya. Instrumen-instrumen yang diamanatkan dalam PPr, yakni UUPH secara berjenjang adalah KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis), TR (tata ruang), baku mutu lingkungan hidup; kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; Amdal (yang di dalamnya mencakup RKL/RPL); UKL-UPL; perizinan dan seterusnya. Perlu ditekankan, bahwa sesuai dengan hirarki instrumen-instrumen tersebut, KLHS harus menjadi dasar bagi TR, selanjutnya TR mendasari baku mutu lingkungan hidup dan seterusnya. Dengan demikian, PR (penataan ruang) yang tidak mendasarkan diri pada KLHS yang baik, akan menghasilkan *TR yang tidak tertata*; demikian pula penetapan baku mutu lingkungan hidup yang tidak mendasarkan diri pada TR yang baik akan menghasilkan *baku mutu lingkungan hidup yang tidak bermutu*. Bila kondisi ini terjadi, menjadi pertanda

²¹ Yunus Wahid AM, Opcit, hal. 9-10.

bagi kegagalan dalam penegakan hukum lingkungan yang pada gilirannya kegagalan pada PPLH.

Makassar, 23 Oktober 2009.

A. M. Yunus Wahid

Data Diri Penulis

A. Muh. Yunus Wahid, Prof. Dr., SH., MSi. adalah Dosen Fak. Hukum Unhas 1985-sekarang, dan Dosen PPS Unhas 1998-sekarang. Sarjana Hukum (S1) Fak Hukum Unhas UP/Makassar Tahun 1983, Magister (S2) PPS UGM Yogyakarta Tahun 1994, dan Doktor (S3) Ilmu Hukum pada PPS Unhas Makassar Tahun 2006. Juga banyak melakukan penelitian di bidang Lingkungan Hidup. Guru Besar Tetap dalam bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Tata Ruang pada Fakultas Hukum Unhas, sejak Tahun 2007.

KEPUSTAKAAN

Aca Sugandhy, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, makalah pada Konferensi PSL VII Januari 1987 di Sulawesi Selatan.

Saleh Afiff, 1989, *Pembangunan Nasional dan Peran Profesi Perencanaan Wilayah dan Kota*, Ceramah Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, ITB Bandung, 23 Oktober 1989.

Sutami, 1977, *Ilmu Wilayah: Implementasi dan Penerapannya dalam Pembangunan di Indonesia*, Musyawarah KAGAMA III di Surabaya tgl. 6-8 Januari 1977.

Thamrin Nurdin, 1989, *Perimbangan-pertimbangan dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan*, makalah pada Temu Ilmiah Peranan Pendidikan dan Profesi Perencanaan Tata Ruang Wilayah dan Kota dalam Pembangunan Berkelanjutan, ITB, 23-24 Okt. 1989.

Yunus Wahid AM, 2010, *Paradigma dan Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Lingkungan*, Orasi Ilmiah, Fakultas Hukum Unhas Makassar, Tgl. 2 Agustus 2010, Hasanuddin University Press Makassar.

UU No. 26 Th. 2006 tentang Penataan Ruang dan PP No. 26 Th. 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.